Current Issue Review 89-1E

LABOUR MARKET DEVELOPMENTS

Kevin Kerr
Economics Division

31 January 1989
Revised 17 September 1991

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1992

Cat. No. YM32-1-89-1-1991-09E

ISBN 0-660-14497-2

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print**.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LABOUR MARKET DEVELOPMENTS

ISSUE DEFINITION

Labour, the most widely used and valued input in Canadian production, is exchanged in a market best described as being in a constant state of flux. Recent estimates suggest that more than four million people secure employment each year, while a similar number become unemployed or leave the labour market. Conditions in this market throughout the last decade and the beginning of the 1990s were influenced by a number of factors, the chief of which include two major recessions, disproportionate growth in regional employment and an increase in the incidence of long-term unemployment. These, and other developments in the labour market that have occurred since the beginning of the last decade, are the subject of this review.

BACKGROUND AND ANALYSIS

The demand and supply of labour in this country is measured officially by Statistics Canada in its monthly Labour Force Survey, which involves approximately 62,000 representative households across the country. This survey is usually conducted during the week containing the 15th day (also known as the reference week). Although the survey represents some 98% of the population 15 years of age and over, individuals residing in the Yukon and Northwest Territories, residents of Indian reserves, full-time members of the Armed Forces and people living in institutions are excluded. The supply of labour is measured by the size of the labour force, including both employed and unemployed individuals. The demand for labour is represented by the employed component of the labour force.

92-05942/

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The survey defines as employed those who, during the reference week: did any work at all (work is defined as any work for pay or profit conducted under an employer/employee relationship); were self-employed (this includes those who did unpaid work related to a family farm, or a business or professional practice owned or operated by a family member); or had a job but were unable to work because of sickness, family responsibilities, bad weather, labour dispute, vacation or some other reason (not including waiting to be recalled or planning to start work in the near future). It should be noted that this definition of "employed" does not distinguish between various amounts of time spent working and thus affords equal weight to full-time and part-time employment.

The survey defines as unemployed those who, during the reference week: were without work, able to work and had been looking for work in the past four weeks (including full-time students looking for part-time work provided they do not report an unacceptable reason for not taking a job); or were waiting to be recalled from a layoff or expecting to start a new job in four weeks or less. The survey thus generates data which present a static picture of the labour market. It does not provide us with a dynamic perspective which, in any given month, would differentiate between individuals who, for example, were employed all month, unemployed all month, employed for part of the month and unemployed for the rest of the month, were not in the labour force for part of the month but employed for the rest of the month and so on.

A. Labour Supply Growth and Composition

Change in the size and composition of the Canadian labour force is a function of change in the source or working age population (the population 15 years of age and over), the participation rate (the labour force expressed as a percentage of the source population) and the demographic makeup (age, sex, etc.) of both. During the last decade, the supply of labour grew by approximately 2.3 million individuals, roughly 1.8% per year or almost one-half the annual growth rate witnessed throughout the 1970s. Undoubtedly assisted, in part, by the 1990-91 recession, the trend toward slower labour force growth continued in 1990: at a meagre

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1.3%, this is the second lowest annual rate of growth in labour supply during the past 20 years.

Two primary forces have played a significant role in shaping our labour force since the beginning of the 1980s: a rapid decline in the size of the youth source population and the continued strong growth in the participation rate of "prime age" women (25-54 years of age). Unlike the massive influx of young people into the labour market during the 1970s, the size of the youth component of the labour force declined by 326,000 (10.9%) individuals throughout the 1980s. By the end of the last decade, youths comprised about 20% of the labour force compared to almost 27% a decade earlier. This trend emerged in 1981 with the onset of slower growth in the youth participation rate and negative population growth among those aged 15-24. This trend continued into 1990 and by year-end youths represented less than 19% of the labour force.

Though the source populations of both prime age men and women shared similar rates of growth throughout the 1980s, the participation rate among prime age women grew by 16.7 percentage points, while the rate for men declined marginally. As a result, women accounted for roughly 63% (approximately 1.6 million) of the growth in the supply of prime age workers over this period. Women's share of prime age labour force growth in 1990 remained at 63% in 1990.

Despite a 23.5% increase in their source population throughout the period 1980-89, labour force growth among Canada's oldest workers (55 years of age and over) grew by a meagre 4.3% during this period. This sluggish growth was due to a 4.0 percentage point drop in their participation rate, attributed almost exclusively to older male workers. Thus, in spite of the fact that the overall labour force is aging, this group's share of total labour supply fell throughout the decade from 11.3% in 1980 to 10.0% in 1989. This decline continued in 1990 as this group's share of the labour force fell below 10%.

On a regional basis, the supply of labour in both Ontario and the West increased by an average annual rate of 2.2% throughout the 1980s. At 0.2 of a percentage point above the national average, this represents the highest regional rate of growth in the country. Quebec

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

continued to experience below average growth (1.5%), while the rate of growth in labour supply in Atlantic (1.9%) was almost identical to that in the nation as a whole. Compared to the previous decade, the regional distribution of labour force growth was relatively more even throughout the 1980s. During the 1980s, three provinces, Manitoba, Saskatachewan and British Columbia, witnessed an annual rate of labour force growth that differed from the national average by more than five-tenths of a percentage point. Seven provinces had shared this distinction in the 1970s. Though changes in regional participation rates have undoubtedly contributed in this regard, interprovincial migration and its impact on the size of regional source populations has been instrumental as well. Throughout the early part of the last decade, the direction of net interprovincial migration (in-migration minus out-migration) tended generally westward. Following the 1981-82 recession, this trend changed dramatically and Ontario became the only region to experience positive net migration. However, by the end of the 1980s, individuals were once again headed West as net interprovincial migration in 1989-90 was -1,850, -6,334, -8,184 and 16,368 for the Atlantic, Quebec, Ontario and Western regions respectively.

B. Labour Demand

Compared to the 1970s, the demand for labour has changed markedly in terms of growth, regional distribution and industrial composition since the beginning of the last decade. Throughout this period, employment increased by an annual average rate of 2.0%, some 60% of that witnessed during the 1970s. The dominant force behind this slowdown was the 1981-82 recession, during which the demand for labour (seasonally-adjusted) declined for 15 consecutive months. In 1982, a year with 11 months of recession, the economy lost 362,000 (3.3%) jobs. Moreover, the rate of job creation in the first year of the recovery was extremely low (0.8%), recouping less than a quarter of the previous year's loss. Throughout this period, youths bore a disproportionate share of the decline in employment, accounting for three-quarters (270,000) of it in 1982. Job opportunities among this group continued to decline the following year, despite overall growth in employment. Adult men accounted for the balance

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

of the reduction in labour demand during the recession as the level of employment among this group declined by 123,000 (2.4%) jobs in 1982. Apparently recession-proof, the demand for labour among adult women continued to increase in 1982, up 0.9% over the previous year. This phenomenon is attributed largely to continued growth in the community, business and personal service industry where women account for more than 60% of employment.

Although all regions experienced a significant decline in employment during the recession, the demand for labour continued to fall in Western Canada during the first year of the recovery and remained weak thereafter. This development, combined with relatively strong employment growth in Central Canada, served to alter significantly the regional distribution of growth in the demand for labour from 1983 to the end of the decade. Throughout the period 1980 to 1982, the regional distribution of employment remained virtually unchanged. Throughout the period 1983-89, the demand for labour increased by 139,000 (18.0%) in the Atlantic region, 1,343,000 (20.2%) in the Central region and 384,000 (12.0%) in the Western region of the country. This increase in the West is 30.5% below that which would have occurred had the 1980 distribution of regional employment been maintained throughout the entire period following the recession. Central Canada, on the other hand, experienced an increase of 14.1% above what would have been expected in that case, while the Atlantic region realized an increase that was slightly more (0.2%). Given the shift in the distribution of regional growth following the recession, it should not be surprising to find that Central Canada accounted for 65% of the growth in employment throughout the 1980s, slightly more than 1.1 times its contribution during the previous decade. However, Central Canada's dominance as the engine of employment growth did not continue into 1990. With the onset of the recession in the second quarter of that year, employment growth in 1990 slowed to 0.7% and Western Canada was responsible for roughly 70% of this.

The industrial composition of growth in employment since the beginning of the last decade reflects a continuation of the trend in economic activity away from goods to services production. Throughout the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1980s, the level of employment in goods production (i.e., agriculture; fishing and trapping; logging and forestry; mining, quarrying and oil wells; manufacturing; construction and other utilities which include electric power, gas and water) expressed as a proportion of total employment declined from roughly 34% in 1980 to 30% in 1989. The recession provided additional impetus in this regard as the demand for labour in goods-producing industries declined by 10.6% (394,000) throughout the period 1982-83. During the recovery, employment continued to decline in the primary industries (especially agriculture) and despite positive growth in manufacturing employment in each year since 1983, employment in this industry only exceeded its pre-recession level in 1989. Employment in the construction industry, on the other hand, surpassed its pre-recession level in 1987 and the demand for labour in this industry stayed strong throughout the remainder of the decade registering increases of 8.9%, 7.9% and 5.2% in 1987, 1988 and 1989 respectively. In 1990, employment in the cyclically sensitive goods-producing sector declined by 3.1%, most of which was concentrated in manufacturing industries.

Following a slight decline of 0.5% in 1982, the demand for labour in the service sector rebounded quickly; over the period 1980 to 1989, it registered an increase of 28.5%. Between the end of the recession and the beginning of the 1990s, employment in this sector increased by an average annual rate of approximately 3.0%. While all industrial components in this sector (transportation and communication; trade; finance, insurance and real estate; community, business and personal service; and public administration) contributed to this growth, none paralleled the contribution of the community, business and personal service industry. Following the recession, the demand for labour in this industry grew by some 27% or 3.9% per year, thereby contributing approximately 59% to overall growth in service sector employment to the end of the decade. The stimulus for some of this growth undoubtedly stemed from the rapid increase in the number of self-employed individuals during this period in this industry. According to data generated by a survey on self-employment conducted in November 1986 as a supplement to the Labour Force Survey, the number of self-employed individuals (defined as those with at least one paid employee) increased by

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

245,000 between 1980 and 1986; more than half of these were in the community, business and personal service industry.

Despite the downturn, annual growth in service sector employment remained relatively robust in 1990, up 202,000 (2.3%) over the previous year.

As expected, changes in occupational demand during the last decade closely reflected changes in industrial composition. This is illustrated by the fact that white collar occupations (managerial, administrative and professional; clerical; sales; and service) were almost exclusively responsible for employment growth throughout the 1980s. During this period, white collar employment comprised more than 95% of total employment growth. If the impact of the recession is excluded, growth in white collar employment since 1982 has outpaced growth in blue collar jobs (primary occupations, processing, construction, transportation and material handling and other crafts) by a factor of 3.7. Throughout the last decade, growth in managerial, administrative and professional occupations accounted for approximately 60% of total employment growth, well over half of which is attributed to women in this occupational group. Contrary to the claims of some, this suggests that growth in labour demand over this period was concentrated in relatively highly skilled occupations. This occupational category continued to exhibit strength in 1990 as employment increased by some 148,000, almost double the net change in job growth for the economy as a whole.

1. Part-Time Employment

Compared to the last half of the previous decade, growth in part-time employment throughout the 1980s has slowed considerably. During the period 1980-83, part-time employment increased by an average annual rate of 6.5%, down almost one and one-half percentage points from the period 1976-79. The 1981-82 recession undoubtedly contributed to growth during this period as employers, facing a great deal of economic uncertainty, made greater use of part-time positions to meet their labour needs. In 1982 and 1983, the number of involuntary part-time workers (those who wanted full-time employment but could only find part-time jobs)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

increased by 41.4% and 23.2% respectively. From the first year of the recovery to the end of the decade, growth in part-time employment slowed considerably, averaging 3.4% per year. In addition, the size of the involuntary component of the part-time work force began to decline in 1987, though it remains above its pre-recession level both in absolute and relative terms. In 1990, the number of involuntary part-time workers increased slightly (2.9%) to 432,000, comprising 22.4% of all part-time workers. Ten years earlier, involuntary part-time workers numbered 245,000 and comprised 17.6% of all part-time workers.

Women accounted for some 70% of the growth in part-time employment during 1980-89. Consequently, as in the previous decade, the distribution of part-time employment in the 1980s remained heavily skewed toward women. It is interesting to note, however, that female part-time employment actually declined in 1989, the first time this has happened in more than 25 years. However, in 1990 female part-time employment resumed its upward trend, though this group's share of total part-time employment actually declined.

Throughout the decade, part-time employment exhibited relatively stronger growth and greater stability in white collar, than in blue collar, occupations. Throughout the 1980s, the demand for part-time white collar workers increased by approximately 5% per year, compared to 1.9% for part-time blue collar workers. Changes in the demand for both sexes in the latter group has fluctuated somewhat since 1983, especially in primary occupations.

C. Unemployment

During the latter part of the 1981-82 recession and the initial period of recovery, labour market conditions in this country deteriorated dramatically. In 1983, unemployment reached its highest level since the beginning of the post-war period. It registered an annual average rate and level of 11.8% and 1.43 million individuals. Over the remainder of the decade, these aggregate annual measures of unemployment declined markedly, though by 1989 the number of unemployed remained above its pre-recession level. Nevertheless, the unemployment rate finally

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

attained its pre-recession level in 1989. A somewhat different picture emerges at the regional level. Central Canada has, without question, witnessed the greatest improvement in labour market conditions since the end of the recession. Throughout the period 1983-89, this region's unemployment rate declined rapidly from a high of 11.8% in 1983 to 6.7% in 1989, thus distinguishing it as the only region to attain an annual average unemployment rate equal to or less than that found prior to the recession. Elsewhere in the country, labour market conditions continued to worsen beyond 1983. Climbing to a maximum of 11.7% in 1984, Western Canada's unemployment rate more than doubled during the recession, and has declined slowly since. The unemployment rate in the Atlantic region did not begin to decline until Canada entered its fourth year of recovery. After reaching a maximum of 15.6% in 1985, the annual average unemployment rate in this region fell to 12.4% in 1988 and remained there until the end of the decade.

With the onset of the 1990-91 recession, the steady decline in unemployment witnessed over the past six years came to an abrupt halt as the number of jobless individuals increased by 8.9% in 1990. Unemployment in Atlantic and Central Canada increased by 5.4% and 17.6% respectively. And since growth in unemployment outpaced growth in the labour force, the unemployment rate increased in both of these regions: Atlantic Canada's unemployment rate reached 12.8% in 1990, up 0.4 of a percentage point over the previous year, while recession-prone Central Canada witnessed a 1.1 percentage point increase in its unemployment rate to 7.8%. The performance of Western Canada's labour market in 1990 was somewhat surprising as all four western provinces registered declines in the level of unemployment. Combined, the level of unemployment declined by 17,000, and the unemployment rate dropped to 7.5%, down 0.3 of a percentage point from the previous year.

As indicated above, the aggregate level of unemployment increased substantially (65%) throughout the period 1981-83: youth, prime age and older workers witnessed increases of roughly 41%, 88% and 80% respectively. Initially, economic decline exerted its greatest impact on youth. During the first quarter of the recession, the seasonally-adjusted

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

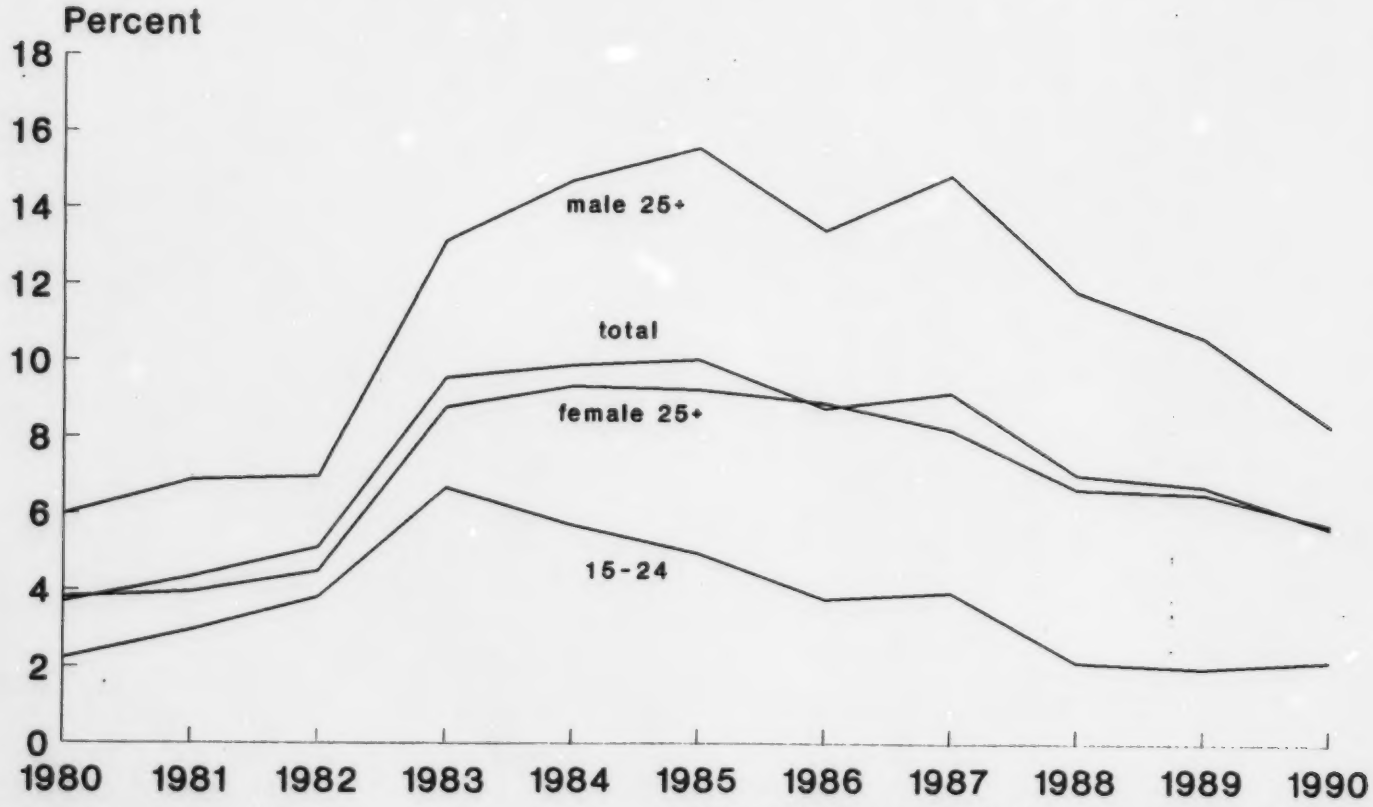
level of youth unemployment increased by some 26%, almost one and one-half times the increase for those 25 years of age and over. Shortly thereafter, however, adults began to experience relatively larger increases. Throughout the remainder of the recession the seasonally-adjusted level of unemployment for adults increased by 70%, more than double the increase witnessed by their younger counterparts. Throughout the period 1983-89, the relative labour market position of youths improved more than that of adults. Although the unemployment rate for both groups declined during this period, the relative rate for youths (expressed as the ratio of the youth unemployment rate to the total unemployment rate) declined steadily, while the relative unemployment rate for adults rose.

During the 1981-82 recession, the relative position of women in the labour market improved markedly. Men, irrespective of age, accounted for more than two-thirds of the increase in the seasonally-adjusted level of unemployment during that period. In 1982 and 1983, the annual average unemployment rate of women expressed as a proportion of the rate for men was less than unity, a situation contrary to that usually found elsewhere in the business cycle. Moreover, this ratio, though now once again greater than one, has decreased from what it was in the late '70s and early '80s.

Although many important developments have emerged in the labour market since the beginning of the 1980s, one considered by many to be particularly significant is the increased incidence of long-term unemployment (unemployment lasting more than 52 weeks). By the middle of the 1980s, the proportion of individuals experiencing long-term unemployment almost tripled relative to the beginning of the decade. As illustrated graphically on the following page, the burden of this increase appears to have fallen most heavily on adults, especially adult men.

According to estimates compiled by Statistics Canada, 32,000 individuals experienced long-term unemployment in 1980. Of these, 28% were youth, 25% were adult women and 47% were adult men. As expected, the number of long-term unemployed individuals increased dramatically during the recession and by 1983 reached a maximum level of 137,000. Despite a rather robust recovery, however, the number of long-term jobless

Chart One
Long-Term Unemployed as Percent of Unemployment, by Age and Sex, 1980-1990*



*These data do not include those who did not look for work during the reference week because they had a job to start within four weeks.

Source: Statistics Canada, Labour Force Annual Averages.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

individuals remained relatively high though their numbers have declined dramatically of late. In 1989, 67,000 individuals remained unemployed for more than one year, down from 73,000 individuals in the previous year. In 1990, the number of long-term unemployed individuals declined further, though it should be noted that by year-end long-term unemployment was rising once again. In 1990, youth, adult women and adult men accounted for 11%, 32% and 57% of long-term unemployment respectively. Compared to the beginning of the previous decade, this distribution marks a major shift in long-term unemployment away from youths to adults, especially adult males.

As the demand for labour falls in response to a decline in the demand for output, unemployed individuals must usually engage in longer periods of search before they find a job. Thus, it is not uncommon to witness an increase in unemployment duration during a downturn in the business cycle. As the economy returns to more normal levels of economic activity, the average duration of joblessness usually declines as well. However, following the 1981-82 recession, long-term unemployment increased and despite marked improvements since 1987 it remains relatively high. By the end of the decade, the proportion of long-term unemployed was roughly double that prior to the downturn and, as indicated above, it appears to be on the rise once again.

D. A Comparison of the 1981-82 and 1990-91 Recessions: The First Twelve Months

Although the first 12 months of the 1981-82 and 1990-91 recessions were similar in many respects, there were some significant differences. For instance, the proportional decline in seasonally-adjusted employment during the first 12 months of the 1981-82 recession (5.2%) was more than twice that of the current downturn (employment in goods and services declined 12.2% and 1.8% respectively). For the same period of time, the demand for labour in the current recession declined by 2.4%, with the goods sector bearing a slightly greater share of the decline than in 1981-82. Differences also emerged with respect to regional employment. During the first 12 months of the 1981-82 recession, seasonally-adjusted employment declined by 3.6%, 5.6% and 4.5% in Atlantic, Central and Western Canada respectively. The Atlantic region and Central Canada, on the other

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

hand, were the only regions to register a decline in employment during the first 12 months of the current recession. During this period, seasonally-adjusted employment declined by 1.3 and 3.8% respectively, while it increased by 0.5% in the West.

While considerably more insulated than men throughout both recessions, the demand for female labour during the first 12 months of the current recession declined less than during the same period in the previous one (i.e., 0.7% compared to 2.4%). In addition, women's share of the overall decline in employment during the first 12 months of the current recession was only 13.4% compared to 18.8% in 1981-82. Although youths continued to experience a disproportionate decline in employment throughout the first 12 months of the current downturn, the decline was considerably less than the 1981-82 recession. In terms of the latter, youths bore approximately 73% of the decline in seasonally-adjusted employment compared to 60% in 1990-91.

Virtually all the increase in seasonally-adjusted unemployment during the first 12 months of the 1981-82 recession was attributed to the decline in seasonally-adjusted employment, as growth in labour supply accounted for roughly 6% of the increase in unemployment during this period. In contrast, labour force growth during the current recession accounted for some 35% of the increase in unemployment during the first 12 months. Although all regions witnessed an increase in seasonally-adjusted unemployment during the first 12 months of both recessions, the increases registered in the current recession were far below those experienced in 1981-82. Western Canada was particularly noteworthy in this regard, as the increase in unemployment during the early stages of the current recession was less than one-half of that witnessed in the last recession. Also, given the fact that this region continued to generate a net increase in employment during the first 12 months of the current recession, it is not surprising to discover that this region's unemployment rate increased by only 1.9 percentage points during this period, more than two and one-half times lower than its increase in the 1981-82 recession. Although the seasonally-adjusted male/female unemployment rate differential (as measured by the difference between male and female unemployment rates) became

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

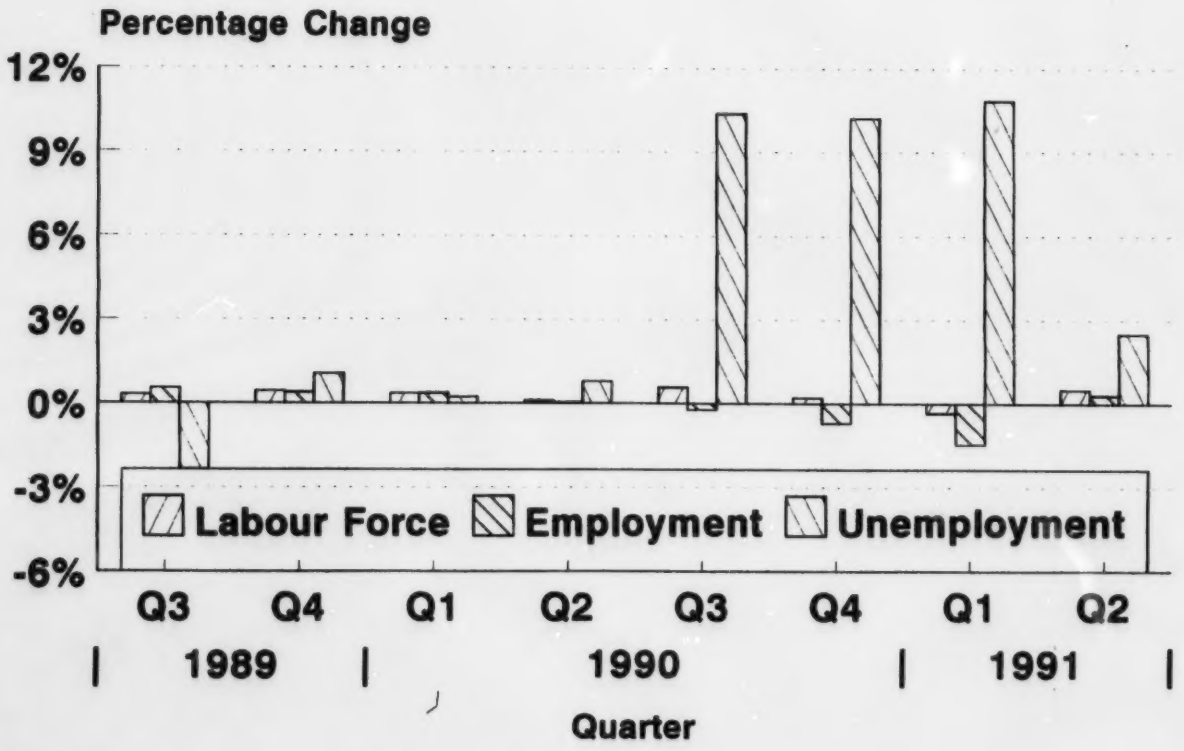
positive after 12 months of recession in both 1981-82 and 1990-91 (indicating a higher unemployment rate among men), the differential was larger in the current recession than in 1981-82. Finally, the increase in youth and adult unemployment rates was roughly equal during the first 12 months of the 1990-91 recession, whereas in the 1981-82 recession the youth rate had increased by some two and one-half times the adult rate.

E. Quarterly Review (2nd Quarter 1991)

As illustrated in Chart 2, the second quarter of this year marked a further deterioration in labour market conditions across the country, as the level of seasonally-adjusted unemployment continued to increase, though at a much lower rate. During this period, the number of seasonally-adjusted unemployed individuals increased by 34,000, up 2.5% over the first quarter of 1991. There is some reason for guarded optimism, however, as the demand for labour increased (38,000 jobs or 0.3%) during the second quarter of this year. This brings to an end four consecutive quarters of negative employment growth for a combined loss of 294,000 (2.3%) jobs since the beginning of the recession. Over the past five quarters, seasonally-adjusted unemployment has increased by 391,000, up 38% over the first quarter of last year. Despite the increase in surplus labour, average annual base rate wage growth (major settlements) continued to exhibit strength, registering increases of 6.5% and 5.9% in the third and fourth quarters of 1990 and 6.2% in the first quarter of 1991. If relatively high rates of wage growth continue, the return to pre-recession levels of employment may be slow.

Second quarter employment gains in 1991 were confined exclusively to service-producing industries, as seasonally-adjusted employment in the goods-producing sector continued to decline (0.3%). Although Central Canada experienced a marginal gain in employment during this period, the lion's share of the increase in employment was in Western Canada. Despite this, both regions experienced increases in unemployment, though in this regard the Atlantic region was hardest-hit as its level of seasonally-adjusted unemployment increased by some 5.0% over the first quarter of this year.

Chart Two
Quarterly Labour Force Estimates
Percentage Change, Canada, Both Sexes



Source: Statistics Canada, CANSIM.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The seasonally-adjusted aggregate unemployment rate has increased continuously in each quarter since the beginning of the recession, from 7.6% in the first quarter of 1990 to 10.3% in the second quarter of this year. This is the highest seasonally-adjusted quarterly unemployment rate since the second quarter of 1985. The Atlantic region witnessed the largest regional unemployment rate increase during the second quarter of 1991, up 0.8 percentage points to 14.1%. Both Central Canada and the West saw considerably lower increases, 0.2 and 0.1 percentage points respectively, raising their rates to 10.6% and 8.8%.

PARLIAMENTARY ACTION

Although labour market legislation did not dominate the Parliamentary agenda during the 1980s, a number of labour market issues were nonetheless debated, examined and reported on throughout this period. At the beginning of the last decade, a Parliamentary Task Force was established to examine Canada's structural unemployment (unemployment that results from a mismatch between the demand for, and supply of, skills in the labour market). Efforts to address this problem have emphasized supply-side policies (e.g., training) throughout the decade. In 1982, for example, the *National Training Act* was passed, marking a significant shift away from the direct job creation emphasis of the previous decade. On 6 December 1984, the Minister of Employment and Immigration tabled in the House of Commons a consultation paper on training. This document served as the basis for discussion on a new approach to labour market policy - called the Canadian Jobs Strategy - which was announced during the First Ministers' Conference on the Economy in February 1985. Though the thrust of the new approach differs from that of the old in a number of respects, one important aspect is that all its programs (save the National Labour Market Innovation Program) combine elements of both training and job experience.

During this period, Parliament also dealt with the issue of equity in the workplace. In 1986, the *Employment Equity Act* was passed. This law pertains to employers covered under the *Canada Labour Code* and is

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

designed to ensure that designated groups (women, aboriginal people, disabled people and visible minorities) are not denied employment opportunities for reasons unrelated to ability. The Act requires a parliamentary review of the legislation in 1991.

In 1985, the Minister of Finance announced the need to conduct a major review of the Unemployment Insurance Program. This was launched as the Commission of Inquiry on Unemployment Insurance (also known as the Forget Commission) on 4 July 1985. In the final analysis, the Commissioners were unable to produce a unanimous report: the majority report called for a program based simply on an earnings-related entitlement; the minority report recommended a number of changes to broaden the program's scope and raise the level of income support available under it. The House of Commons Standing Committee on Labour, Employment and Immigration rejected the majority report's proposal to calculate benefits on the basis of insurable earnings over the previous 52 weeks to be paid in equal instalments over 50 weeks (called "annualization"). Instead, it recommended a uniform entrance requirement and 50 weeks of regular benefits irrespective of regional unemployment rates. In view of the lack of consensus regarding this matter, the government decided not to change the Unemployment Insurance Program. However, this view changed on 1 June 1989, when the government tabled legislation designed to assist in the implementation of its Labour Force Development Strategy (announced on 11 April 1989). Bill C-21 would, among other things, reallocate $1.3 billion away from regular benefits to enhance initiatives for the unemployed (e.g., assistance for mobility and self-employment) and make the UI Program conform to recent court challenges (e.g., extend program coverage to those 65 years of age and over and provide parental benefits). The bid would also shift the total cost of the program to employers and employees.

The government's impact analysis estimates that, relative to the UI Program's structure prior to 6 January 1990, the proposed new entrance requirement would prevent some 30,000 individuals from qualifying for benefits; 500,000 individuals would realize a reduction in benefit duration and some 250,000 individuals would be assessed higher penalties for voluntarily leaving employment without just cause. In total, the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

government estimates that approximately 700,000 individuals would realize a decline in U.I. benefits under the new legislation. Unfortunately, the government's impact analysis fails to assess the positive aspects of the proposed program and how these would benefit the economy over the long term. There is no information on the impact of the reallocation itself or the effect of training on output and unemployment. To the extent that the recipients of funds distributed under broadened UI developmental uses realize an increase in their productive capacity and opportunities for employment, output would increase and unemployment would decrease. These developments would be reinforced if the proposed changes regarding benefit entitlement were to have a positive effect on individuals' decisions to supply labour (and there is no reason to think otherwise). However, these effects would be offset to some extent by the proposal to finance the program through higher employee and employer premiums. The latter would undoubtedly increase the relative cost of labour and this could have non-trivial consequences on employment opportunities across the country, especially in labour-intensive areas of production. Bill C-21 received Royal Assent on 23 October 1990, and most of its provisions came into force on 19 November 1990. To help implement its Labour Force Development Strategy, the government has established the National Labour Force Development Board, comprising members from the private sector. The Board is expected to monitor and evaluate training programs, develop national training standards, establish expenditure plans for UI-related programs and identify cost-efficient ways for implementing training strategies.

On 26 February 1991, the Minister of Finance tabled a budget that called for a further increase in UI premiums in July 1991 and a $100 million cut in Canadian Jobs Strategy spending. Details on the program options affected by this measure and its impact on program participants are not available yet.

CHRONOLOGY

23 May 1980 - A Parliamentary Task Force was established to examine structural unemployment. In its report, *Work for*

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tomorrow: Employment Opportunities for the '80s, the Task Force offered a number of recommendations regarding the need for more institutional and on-the-job training, especially apprenticeship training, to alleviate skill shortages and persistent unemployment.

28 June 1982 - The Minister of Finance tabled a budget which provided an additional $450 million for job creation over a two-year period.

7 July 1982 - The *National Training Act* (Bill C-115) received Royal Assent. This Act provided for a greater focus on training and expenditures of $1.1 billion during the first full fiscal year of operation.

27 October 1982 - In an economic statement, the Minister of Finance announced the New Employment Expansion and Development Program. This measure contained an additional expenditure of $500 million for job creation over an 18-month period beginning the following year.

9 April 1983 - In the budget, the Minister of Finance announced the Special Recovery Program. Planned expenditures under this multi-year program totalled $4.8 billion, the lion's share of which was earmarked for capital recovery projects.

28 June 1985 - The Minister of Employment and Immigration released the details of the Canadian Jobs Strategy, representing a new approach to addressing individuals' problems in the labour market. The Strategy consists of six main components: Job Development (addresses long-term unemployment problems), Job Entry (addresses the problems of those experiencing difficulties making the transition from outside the labour force to employment), Skill Investment (addresses the skill acquisition needs of those already employed), Skill Shortages (addresses the training needs of employers who are having difficulty attracting workers with essential skills), Community Futures (addresses the needs of individuals residing in communities facing a major reduction in employment) and Innovations (provides assistance to develop new approaches for solving labour market problems).

19 February 1986 - The report of the Special Senate Committee on Youth - *Youth: A Plan of Action* - was tabled in the Senate. Among other things, the Committee recommended greater use of unemployment insurance funds for developmental purposes.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3 December 1986 - The Minister of Employment and Immigration tabled the Report of the Commission of Inquiry on Unemployment Insurance.

19 March 1987 - The Chairman of the House of Commons Standing Committee on Labour, Employment and Immigration tabled a Committee report on the reform of the Unemployment Insurance Program.

1 December 1987 - The Sub-committee on Training and Employment of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology tabled its report - *In Training, Only Work Works*. Among other things, the report recommended the expansion of apprenticeship training and cooperative education in conjunction with a proposal to stimulate employment via expenditures on direct job creation.

12 April 1988 - The Chairman of the House of Commons Standing Committee on Labour, Employment and Immigration tabled a Committee report on the Canadian Jobs Strategy. Though generally supportive of the Strategy, the Committee recommended a number of changes pertaining to program objectives, eligibility and expenditures.

6 October 1988 - The Minister of Labour announced the introduction of the Program for Older Worker Adjustment. This program replaces the Labour Adjustment Benefits Program and will be retroactive to 1 January 1988. The final national and regional designations under the Labour Adjustment Benefits Program were made in August 1986 and February 1987 respectively.

1 June 1989 - Bill C-21, An Act to amend the *Unemployment Insurance Act* and the *Employment and Immigration Department and Commission Act*, was tabled in the House of Commons.

29 June 1989 - Bill C-8, An Act to amend the *Department of Labour Act*, received Royal Assent, thus authorizing the government to make payments under the Program for Older Worker Adjustment.

23 October 1990 - Bill C-21 received Royal Assent, thus paving the way for the government to implement its Labour Force Development Strategy.

26 February 1991 - In the budget, the Minister of Finance announced the government's Expenditure Control Plan, part of which called for a $100 million cut in Canadian Jobs Strategy expenditures in 1991-92 and a 24.4% increase in UI premiums in July of 1991.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SELECTED REFERENCES

Economic Council of Canada. *Transition for the 90s.* Twenty-seventh Annual Review, Chapters 3 and 4, 1990.

Gower, D. "The Labour Market in the '80s: Canada and the United States." *Canadian Economic Observer,* August 1988.

Gunderson, M., N. Meltz and S. Ostry, Eds. *Unemployment: International Perspectives.* Published for the Centre for Industrial Relations by the University of Toronto Press, 1987.

Kaliski, S.F. "Why Must Unemployment Remain So High?" *Canadian Public Policy,* X, No. 2, June 1984.

Picot, G. and Ted Wannell. "Job Loss and Labour Market Adjustment in the Canadian Economy." *The Labour Force,* March 1987.

Riddell, W.C. *Work and Pay: The Canadian Labour Market.* Prepared for the Royal Commission on the Economic and Development Prospects for Canada, University of Toronto Press, 1985.

Bulletin d'actualité 89-1F

LE MARCHÉ DU TRAVAIL: SON ÉVOLUTION

Kevin Kerr
Division de l'économie

Le 31 janvier 1989
Révisé le 17 septembre 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

Nº de cat. YM32-1-89-1-1991-09F

ISBN 0-660-93747-6

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE MARCHÉ DU TRAVAIL: SON ÉVOLUTION

DÉFINITION DU SUJET

La main-d'oeuvre, le facteur de production le plus couramment utilisé et le plus coûteux, fait l'objet d'échanges sur un marché caractérisé par un état de flux constant. D'après de récentes estimations, plus de quatre millions de personnes trouvent du travail chaque année, et un nombre à peu près équivalent tombent en chômage ou quittent le marché du travail. Pendant la dernière décennie et le début des années 90, la conjoncture sur ce marché a subi l'influence d'un certain nombre de facteurs dont les principaux ont été deux grandes récessions, la croissance extrêmement inégale du nombre d'emplois dans les régions et l'augmentation de l'incidence du chômage de longue durée. Ce sont ces facteurs, et d'autres éléments de l'évolution du marché qui sont apparus depuis le début de la dernière décennie, qui font l'objet du présent bulletin.

CONTEXTE ET ANALYSE

Au Canada, c'est Statistique Canada qui se charge officiellement de mesurer l'offre et la demande de main-d'oeuvre dans son enquête mensuelle sur la population active, qui porte sur environ 62 000 ménages représentatifs au pays. Cette enquête est généralement effectuée pendant la semaine qui contient le 15e jour du mois (appelée semaine de référence). L'enquête représente quelque 98 p. 100 de la population de 15 ans et plus, mais il convient de signaler qu'en sont exclus les résidents du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, les personnes qui vivent dans

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

les réserves indiennes, les membres à temps plein des Forces armées et les pensionnaires d'institutions. On mesure l'offre de main-d'oeuvre par l'effectif de la population active, qui comprend les personnes occupées et les chômeurs. Quant à la demande de main-d'oeuvre, elle équivaut au nombre des personnes occupées dans la population active.

Pour les fins de l'enquête, sont considérées comme des personnes occupées celles qui, pendant la semaine de référence: ont fait un travail quelconque (par travail, on entend tout travail effectué contre rémunération ou en vue d'un bénéfice pour un employeur); travaillaient pour leur propre compte (y compris les personnes qui effectuaient un travail non rémunéré contribuant à l'exploitation d'une ferme, d'une entreprise ou d'un bureau professionnel appartenant à une personne apparentée ou exploitée par elle); ou avaient un emploi, mais n'étaient pas en mesure de travailler pour l'une des raisons suivantes: maladie, obligations familiales, mauvais temps, conflit de travail, vacances ou autres raisons (à l'exception des personnes attendant d'être rappelées au travail ou prévoyant de commencer à travailler dans un proche avenir). Il convient de noter que dans cette définition de "personne occupée", on n'établit aucune distinction selon le nombre d'heures de travail de sorte qu'on accorde un poids égal au travail à temps plein et au travail à temps partiel.

Pour leur part, les chômeurs sont les personnes qui, pendant la semaine de référence: étaient sans emploi mais capables de travailler et avaient activement cherché du travail pendant les quatre dernières semaines (y compris les étudiants à temps plein à la recherche d'un emploi à temps partiel, à la condition qu'ils n'aient pas donné de raison inacceptable pour refuser un emploi); ou avaient été mises à pied et attendaient d'être rappelées ou prévoyaient commencer un nouvel emploi dans les quatre semaines à venir. L'enquête produit donc des données qui brossent un tableau statique du marché du travail et non un tableau dynamique qui permettrait, pour un mois donné, de distinguer les personnes qui, par exemple, ont travaillé tout le mois, ont été en chômage tout le mois, ont travaillé une partie du mois et ont été en chômage le reste du mois, ont été inactives pendant une partie du mois mais ont travaillé le reste du mois, et ainsi de suite.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A. Croissance et composition de l'offre de main-d'oeuvre

L'évolution de l'effectif et de la composition de la population active est assujettie à l'évolution de la population source (c'est-à-dire la population en âge de travailler, composée des personnes de 15 ans et plus), du taux d'activité (l'effectif de la population active en pourcentage de celui de la population source) et de la composition démographique (âge, sexe, etc.) de ces deux groupes. Pendant la dernière décennie, l'offre de main-d'oeuvre a crû de 2,3 millions de personnes approximativement, ce qui représente une augmentation annuelle moyenne d'environ 1,8 p. 100, soit à peu près la moitié du taux de croissance annuel observé au cours des années 70. Indubitablement stimulée, en partie par la récession de 1990-1991, la tendance vers une croissance plus lente de la main-d'oeuvre s'est poursuivie en 1990: à 1,3 p. 100 seulement, il s'agit, en importance, du deuxième parmi les plus bas taux annuels de croissance de l'offre de main-d'oeuvre enregistrés ces vingt dernières années.

Deux forces principales ont façonné la population active depuis le début des années 80: une diminution rapide de l'effectif des jeunes dans la population source et une forte augmentation soutenue de la participation des femmes dans la force de l'âge (25-54 ans). Contrairement à ce qui s'était produit dans les années 70, où il y avait eu l'afflux massif de jeunes sur le marché du travail, il y a eu une diminution de 10,9 p. 100 (326 000 personnes) du nombre des jeunes dans la population active pendant les années 80. À la fin de la dernière décennie, les jeunes représentaient quelque 20 p. 100 de la population active, contre presque 27 p. 100 il y a dix ans. Cette tendance à la baisse a commencé à apparaître en 1981, année où la croissance du taux d'activité des jeunes a commencé à ralentir et où l'effectif des 15 à 24 ans s'est mis à diminuer. Cette tendance s'est poursuivie jusqu'en 1990 et à la fin de cette année-là, les jeunes représentaient moins de 19 p. 100 de la main-d'oeuvre.

Bien que le nombre d'hommes et le nombre de femmes dans la force de l'âge aient augmenté à peu près au même rythme pendant les années 80, le taux d'activité des femmes de ce groupe s'est accru de 16,7 points de pourcentage, tandis que celui des hommes a très légèrement

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

diminué. À peu près 63 p. 100 (environ 1,6 million de personnes) de l'augmentation de l'offre de travailleurs dans la force de l'âge pendant la période observée est ainsi attribuable aux femmes. En 1990, ce pourcentage est resté le même.

Bien que le nombre des personnes de 55 ans et plus ait crû de 23,5 p. 100 entre 1980 et 1989, leur effectif au sein de la population active n'a progressé que de 4,3 p. 100 pendant cette période. Cette situation s'explique par une baisse de 4 p. 100 du taux d'activité de ce groupe, attribuable presque exclusivement à la présence de travailleurs masculins plus âgés. Ainsi, en dépit du vieillissement global de la population active, la part de ce groupe dans l'offre totale de main-d'oeuvre est passée de 11,3 p. 100 en 1980 à 10 p. 100 en 1989. Ce déclin s'est poursuivi en 1990, la part de ce groupe passant à moins de 10 p. 100.

Sur une base régionale, l'offre de main-d'oeuvre en Ontario et dans l'Ouest a augmenté à un rythme annuel moyen de 2,2 p. 100 dans les années 80. Ce taux, supérieur de 0,2 point à la moyenne nationale, est le plus élevé au Canada. La croissance a continué d'être inférieure à la moyenne au Québec (1,5 p. 100), tandis que les taux enregistrés dans les provinces de l'Atlantique (1,9 p. 100) correspondaient presque exactement à la moyenne nationale. Par rapport à ce que l'on avait observé durant la décennie précédente, la distribution de la croissance de la population active entre les régions a été relativement uniforme pendant l'ensemble des années 80. Au cours de cette décennie, trois provinces, soit le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique, ont enregistré un taux de croissance s'écartant de la moyenne nationale d'au moins 0,5 point de pourcentage. Or, sept provinces avaient partagé cette distinction pendant les années 70. Cette situation s'explique sans aucun doute en partie par des changements des taux d'activité régionaux, mais les migrations interprovinciales et leurs répercussions sur l'effectif des populations sources régionales y sont certainement aussi pour quelque chose. Pendant les premières années de la dernière décennie, les soldes migratoires des mouvements interprovinciaux (immigration moins émigration) ont favorisé les provinces de l'Ouest. Après la récession de 1981-1982, la situation a considérablement changé, et l'Ontario a été la seule province à enregistrer

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

un solde migratoire positif. Cependant, à la fin des années 80, la migration s'est de nouveau faite vers l'Ouest, et en 1989-1990 la région de l'Atlantique, le Québec, l'Ontario et les régions de l'Ouest ont affiché des soldes migratoires interprovinciaux de - 1 850, - 6 334, -8 184 et 16 368 respectivement.

B. Demande de main-d'oeuvre

Par comparaison avec les années 70, la croissance, la distribution régionale et la répartition par secteur d'activité de l'offre de main-d'oeuvre ont considérablement changé depuis le début des années 80. Pendant toute cette période, le nombre d'emplois a augmenté selon un taux annuel moyen de 2 p. 100, soit près de 60 p. 100 du taux observé durant les années 70. Le ralentissement est surtout imputable à la récession de 1981-1982, durant laquelle la demande de main-d'oeuvre (en chiffres désaisonnalisés) a diminué pendant 15 mois consécutifs. En 1982, année qui a compté onze mois de récession, l'économie a perdu 362 000 emplois (3,3 p. 100). De plus, le taux de création d'emplois a été extrêmement faible durant la première année de la reprise (0,8 p. 100) et n'a permis de récupérer que moins du quart des emplois qui avaient disparu l'année précédente. Les jeunes ont dû supporter une part disproportionnée de la baisse des emplois (75 p. 100 ou 270 000 emplois) en 1982. Les débouchés pour les jeunes ont continué de diminuer l'année suivante malgré la croissance globale du nombre d'emplois. Le reste de la réduction de la demande de main-d'oeuvre pendant la récession a touché les hommes d'âge adulte, le niveau de l'emploi ayant diminué de 123 000 (2,4 p. 100) dans ce groupe en 1982. Apparemment imperméable aux effets de la récession, la demande de main-d'oeuvre chez les femmes adultes a continué de progresser en 1982 pour marquer une hausse de 0,9 p. 100 par rapport à l'année précédente. Ce phénomène s'explique largement par la croissance soutenue du secteur des services socio-culturels, commerciaux et personnels, où les femmes représentent plus de 60 p. 100 des effectifs.

Bien que le nombre des emplois ait beaucoup diminué dans toutes les régions durant la récession, la demande de main-d'oeuvre a continué de régresser dans l'Ouest du Canada pendant la première année de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

la reprise et elle y est demeurée faible par la suite. Ce phénomène, conjugué à une croissance de l'emploi relativement forte dans les provinces du Centre, a sensiblement modifié la répartition régionale de la croissance de la demande de main-d'oeuvre de 1983 à la fin de la décennie. Entre 1980 et 1982, la répartition des emplois entre les régions est demeurée presque stable. Entre 1983 et 1989, le nombre d'emplois a augmenté de 139 000 (18,0 p. 100) dans la région de l'Atlantique, de 1 343 000 (20,2 p. 100) dans la région du Centre et de 384 000 (12,0 p. 100) dans l'Ouest. L'augmentation observée dans l'Ouest est inférieure de 30,5 p. 100 à celle que l'on aurait enregistrée si la distribution des emplois entre les régions était demeurée la même pendant toute la période qui a suivi la récession. En revanche, les provinces du Centre ont enregistré une augmentation supérieure de 14,1 p. 100 à celle qui aurait alors été observée, et les provinces de l'Atlantique ont eu une augmentation légèrement supérieure (0,2 p. 100). Compte tenu de la redistribution des emplois entre les régions, après la récession, il n'est pas étonnant de constater que les provinces du Centre ont été à l'origine de 65 p. 100 de l'augmentation du nombre d'emplois durant les années 80, ce qui représente un peu plus de 1,1 fois leur contribution pendant la décennie précédente. Cependant, la prédominance des provinces du Centre comme moteur de la croissance de l'emploi ne s'est pas poursuivie en 1990. Avec le début de la récession au deuxième trimestre de cette année-là, la croissance de l'emploi en 1990 s'est ralentie, tombant à 0,7 p. 100; près de 70 p. 100 de ce ralentissement est attribuable aux provinces de l'Ouest.

L'analyse de l'évolution du nombre des emplois par secteur d'activité depuis le début de la dernière décennie montre que la tendance de l'activité économique à favoriser le secteur des services au détriment de celui de la production de biens se poursuit. Au cours des années 80, sur le total des emplois, la proportion des emplois dans les activités productrices de biens (agriculture; pêche et piégeage; exploitation forestière; exploitation minière, exploitation des carrières et exploitation pétrolière; fabrication; construction et autres services publics dont l'électricité, le gaz et l'eau) est passée d'environ 34 p. 100 en 1980 à 30 p. 100 en 1989. La récession a accentué ce

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

phénomène et la demande de main-d'oeuvre a régressé de 10,6 p. 100 (394 000 emplois) en 1982-1983. Pendant la reprise, le nombre d'emplois a continué à fléchir dans le secteur primaire (en particulier dans l'agriculture) et en dépit d'une croissance du nombre des emplois dans le secteur de la fabrication chaque année depuis 1983, le nombre des emplois dans ce seul secteur a dépassé en 1989 les niveaux observés avant la récession. En revanche, le nombre des emplois dans le secteur du bâtiment a été plus élevé en 1987 qu'avant la récession et la demande de main-d'oeuvre dans ce secteur de l'industrie est demeurée forte pendant tout le reste de la décennie, enregistrant des hausses de 8,9 p. 100, 7,9 p. 100 et 5,2 p. 100 en 1987, 1988 et 1989 respectivement. En 1990, le taux d'emploi dans le secteur producteur de biens, sensible à la conjoncture, a baissé de 3,1 p. 100, dans les industries de fabrication essentiellement.

Après une légère baisse (0,5 p. 100) en 1982, la demande de main-d'oeuvre dans le secteur des services s'est vite rétablie; elle a enregistré une progression globale de 28,5 p. 100 entre 1980 et 1989. Le nombre des emplois dans ce secteur a crû à un rythme annuel moyen d'environ 3 p. 100 entre la fin de la récession et le début des années 90. Toutes les branches de ce secteur (transports et communications, commerce, finances, assurances et affaires immobilières, services socio-culturels, commerciaux et personnels, administration publique) ont contribué à cette croissance, mais les services socio-culturels, commerciaux et personnels ont eu un apport sans égal. En effet, depuis la récession, la demande de main-d'oeuvre dans cette branche d'activité a augmenté d'environ 27 p. 100, soit environ 3,9 p. 100 par année, et a ainsi été à l'origine de quelque 59 p. 100 de la croissance globale du nombre des emplois dans le secteur des services jusqu'à la fin de la décennie. Cette progression s'explique sans aucun doute en partie par la montée rapide du nombre des travailleurs indépendants dans ce secteur durant la période observée. D'après des données produites grâce à une enquête sur le travail indépendant effectuée en novembre 1986 à titre de supplément de l'enquête sur la population active, le nombre des travailleurs indépendants (ceux qui ont au moins un employé rémunéré) a crû de 245 000 entre 1980 et 1986; plus de la moitié se trouvaient dans les services socio-culturels, commerciaux et personnels.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Malgré la récession, la croissance annuelle de l'emploi dans le secteur des services est restée relativement forte en 1990, augmentant de 2,3 p. 100 (202 000 emplois) par rapport à l'année précédente.

Comme on s'y attendait, l'évolution de la demande par profession pendant la dernière décennie a suivi de près les changements dans la composition de l'activité économique. Cette situation est illustrée par le fait que les professions de cols blancs (gestion, administration et professions libérales, travail administratif, commerce, services) ont été à peu près la seule source de croissance des emplois pendant les années 80. Au cours de cette période, les cols blancs ont accaparé plus de 95 p. 100 de la croissance totale de l'emploi. Si l'on fait abstraction des répercussions de la récession, les emplois de cols blancs ont augmenté 3,7 fois plus que les emplois de cols bleus (secteur primaire, traitement des matières premières, bâtiment, transports, manutention et autres métiers) depuis 1982. Pendant la dernière décennie, l'augmentation du nombre des emplois dans la gestion, l'administration et les professions libérales a été à l'origine de 60 p. 100 de la hausse totale du nombre d'emplois, dont plus de la moitié est attribuée aux femmes de ces professions. Contrairement aux affirmations de certains, cela donne à penser que la croissance de la demande de main-d'oeuvre pendant la période observée a été concentrée dans des professions relativement hautement spécialisées. Cette catégorie professionnelle a continué sur sa lancée en 1990, avec quelque 148 000 employés de plus, soit presque le double de l'augmentation nette du nombre des emplois pour l'économie dans son ensemble.

1. Travail à temps partiel

Comparativement à la dernière moitié de la décennie précédente, l'augmentation du nombre des emplois à temps partiel s'est considérablement ralentie dans les années 80. Entre 1980 et 1983, on a enregistré une hausse annuelle moyenne de 6,5 p. 100, ce qui représente une baisse de presque un demi-point de pourcentage par rapport à 1976-1979. La récession a sans aucun doute contribué à la hausse du nombre des emplois à temps partiel durant cette période, les employeurs ayant tendance à recourir davantage au travail à temps partiel pour répondre à leurs besoins

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de main-d'oeuvre en période d'incertitude économique. En 1982 et en 1983, le nombre des personnes travaillant involontairement à temps partiel (les personnes qui voulaient un emploi à plein temps mais n'ont pu trouver que du travail à temps partiel) a progressé de 41,4 p. 100 et 23,2 p. 100 respectivement. De la première année de la reprise à la fin de la décennie, le rythme d'augmentation des emplois à temps partiel a considérablement chuté, s'établissant en moyenne à 3,4 p. 100 par année. En outre, le nombre des personnes travaillant involontairement à temps partiel a commencé à décliner en 1987, bien qu'il demeure supérieur à ce qu'il était avant la récession, en termes absolus comme en termes relatifs. En 1990, le nombre des personnes travaillant involontairement à temps partiel a légèrement augmenté (2,9 p. 100) pour passer à 432 000 personnes, soit 22,4 p. 100 de l'ensemble des travailleurs à temps partiel. Il y a dix ans, 245 000 personnes travaillaient involontairement à temps partiel, soit 17,6 p. 100 de l'ensemble des travailleurs à temps partiel.

Les femmes ont accaparé plus des deux tiers de l'augmentation du nombre des emplois à temps partiel entre 1980 et 1989. Par conséquent, comme durant la décennie précédente, la distribution des emplois à temps partiel est demeurée nettement infléchie du côté des femmes dans les années 80. Toutefois, il est intéressant de noter que pour la première fois en 25 ans le nombre de femmes travaillant à temps partiel a diminué en 1989. Cependant, en 1990, le nombre de femmes travaillant à temps partiel a de nouveau augmenté, bien que la part de ce groupe ait en fait diminué par rapport au nombre total d'employés à temps partiel.

Pendant toute la décennie, les emplois à temps partiel ont augmenté davantage et affiché une plus grande stabilité dans les professions de cols blancs que dans les professions de cols bleus. Au cours des années 80, la demande de cols blancs à temps partiel a progressé d'environ 5 p. 100, contre 1,9 p. 100 pour les emplois à temps partiel de cols bleus. Dans ce dernier groupe, les modifications de la demande chez les deux sexes a quelque peu fluctué depuis 1983, surtout dans le secteur primaire.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Chômage

La conjoncture sur le marché du travail s'est considérablement détériorée pendant la dernière partie de la récession de 1981-1982 et même au début de la reprise. En 1983, le chômage a atteint un sommet sans précédent depuis le début de l'après-guerre: il y avait 1,43 million de chômeurs, ce qui représentait un taux de chômage annuel moyen de 11,8 p. 100. Pendant le reste de la décennie, le taux de chômage et le nombre de chômeurs ont sensiblement diminué, mais à la fin de la décennie le nombre des sans-emploi se situait au-dessus du niveau antérieur à la récession. En 1989, toutefois, le taux de chômage est finalement revenu au niveau où il se situait avant la récession. Au niveau régional, le tableau qui se dessine est un peu différent. C'est sans contredit dans les provinces du Centre que la situation du marché du travail s'est le plus améliorée depuis la fin de la récession. Tout au long de la période 1983-1989, le taux de chômage dans cette région a rapidement diminué, passant d'un sommet de 11,8 p. 100 en 1983 à 6,7 p. 100 en 1989, ce qui en fait la seule région où le taux de chômage annuel moyen est de nouveau égal ou inférieur aux taux observés avant la récession. Dans les autres régions du pays, la situation du marché du travail a continué de s'aggraver après 1983. Dans l'Ouest, le taux de chômage a plus que doublé pendant la récession et a lentement diminué depuis. Pour ce qui est des provinces de l'Atlantique, le taux de chômage n'y a commencé à diminuer que dans la quatrième année de la reprise. Le taux de chômage annuel moyen dans cette région a atteint un sommet de 15,6 p. 100 en 1985, puis est retombé à 12,4 p. 100 en 1988; il est resté à ce niveau jusqu'à la fin de la décennie.

Avec le début de la récession de 1990-1991, la diminution régulière du chômage observée au cours des six dernières années a brusquement cessé, le nombre des chômeurs ayant augmenté de 8,9 p. 100 en 1990. Dans les provinces de l'Atlantique et du Centre, le chômage a augmenté de 5,4 p. 100 et 17,6 p. 100 respectivement. L'augmentation du chômage ayant devancé la croissance de la population active, le taux de chômage a augmenté dans ces deux régions: dans celle de l'Atlantique, le taux de chômage a atteint 12,8 p. 100 en 1990, soit une augmentation de 0,4 point par rapport à l'année précédente, tandis que les provinces du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Centre, prédisposées à la récession, ont enregistré une augmentation de 1,1 point du taux de chômage, qui a atteint les 7,8 p. 100. La performance du marché de l'emploi en 1990 dans l'Ouest canadien a été quelque peu surprenante, les quatre provinces ayant enregistré une diminution du niveau de chômage. Au total, 17 000 chômeurs ont trouvé du travail et le taux de chômage est tombé à 7,5 p. 100 soit 0,3 point de moins par rapport à l'année précédente.

Comme on l'a dit précédemment, le nombre total de chômeurs a considérablement augmenté au cours da la période 1981-1983 (de 65 p. 100): chez les jeunes, les travailleurs dans la force de l'âge et les travailleurs âgés, il a progressé d'environ 41 p. 100, 88 p. 100 et 80 p. 100 respectivement. Initialement, ce sont les jeunes qui ont eu le plus à souffrir du ralentissement de l'économie. En effet, pendant le premier trimestre de la récession, le nombre des jeunes en chômage a crû de quelque 26 p. 100 en chiffres désaisonnalisés, ce qui représentait presque une fois et demie la hausse du nombre des chômeurs de 25 ans et plus. Peu de temps après, cependant, les adultes ont commencé à enregistrer des augmentations relativement plus élevées et, pendant le reste de la récession, le nombre désaisonnalisé des chômeurs d'âge adulte a progressé de 70 p. 100, ce qui représente plus du double de l'augmentation observée chez les jeunes. Tout au long de la période 1983-1989, la situation relative des jeunes sur le marché du travail s'est davantage améliorée que celle des adultes. Bien que les taux de chômage des deux groupes aient diminué pendant cette période, le taux relatif de chômage des jeunes (soit le rapport entre le taux de chômage des jeunes et le taux de chômage global) a régulièrement diminué, tandis que le taux relatif de chômage des adultes a augmenté.

La situation relative des femmes sur le marché du travail s'est sensiblement améliorée durant la récession de 1981-1982. Quel que soit leur âge, les hommes ont compté pour plus des deux tiers de l'augmentation du taux de chômage désaisonnalisé de cette période. En 1982 et en 1983, le rapport du taux de chômage annuel moyen des femmes au taux correspondant pour les hommes était inférieur à l'unité, situation contraire à celle que l'on observe ailleurs dans l'activité économique. De plus, ce rappport, bien qu'il soit maintenant de nouveau supérieur à

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

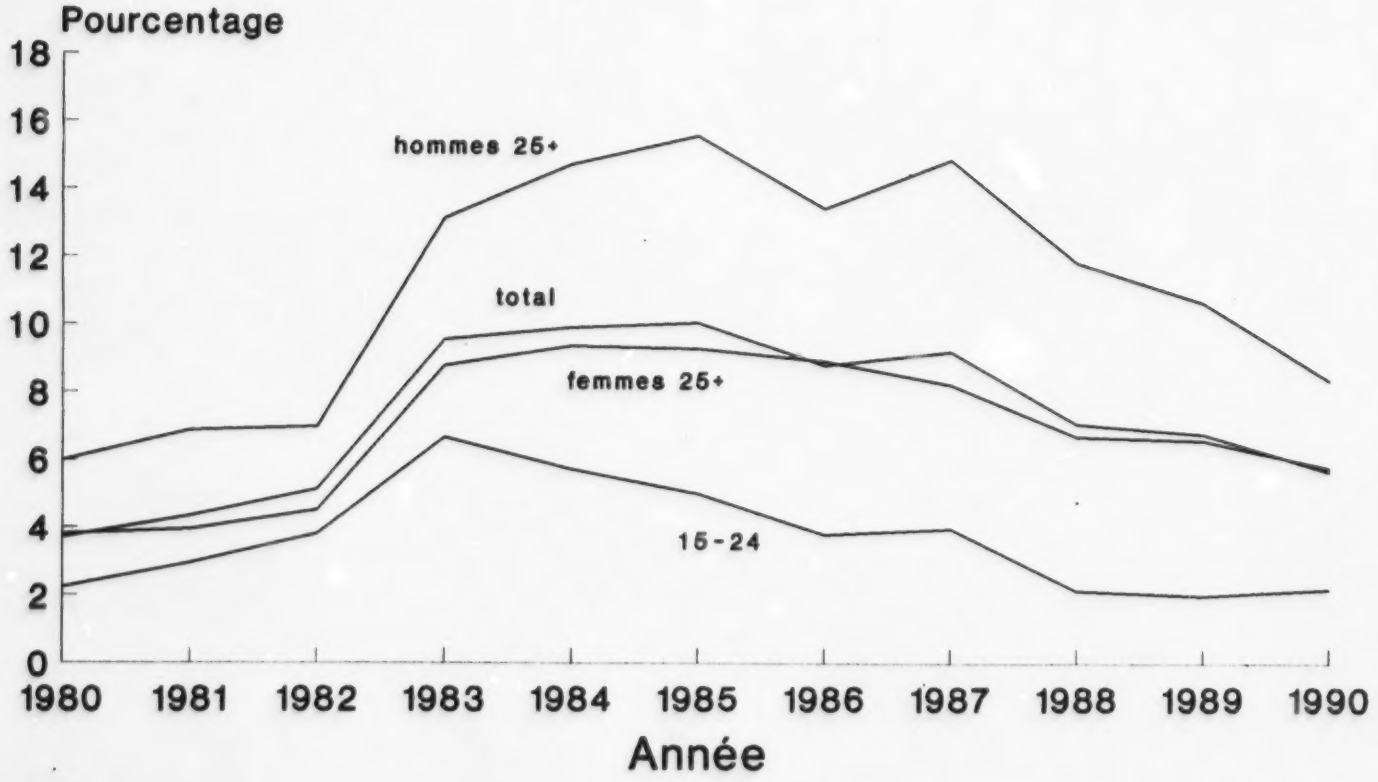
l'unité, a diminué par rapport à son niveau de la fin des années 70 et du début des années 80.

Bien que beaucoup de tendances nouvelles importantes se soient dessinées sur le marché du travail depuis le début des années 80, bon nombre d'observateurs estiment que la plus notable est l'augmentation de l'incidence du chômage de longue durée (plus de 52 semaines). Au milieu des années 80, la proportion des personnes en chômage pour de longues périodes a presque triplé par rapport à celle du début de la décennie. Comme on le constate dans le graphique de la page suivante, ce sont surtout les adultes qui sont frappés, en particulier les hommes.

D'après des estimations établies par Statistique Canada, 32 000 personnes ont été victimes de chômage de longue durée en 1980. Sur ce nombre, 28 p. 100 étaient des jeunes, 25 p. 100 étaient des femmes d'âge adulte et 47 p. 100 étaient des hommes d'âge adulte. Comme on s'y attendait, le nombre des personnes en chômage de longue durée a considérablement augmenté pendant la récession et a atteint un sommet de 137 000 en 1983. Or, malgré une reprise assez vigoureuse, le nombre de ces personnes est demeuré relativement élevé, bien qu'il ait récemment diminué de façon marquée. En 1989, 67 000 personnes ont chômé pendant plus d'un an, alors qu'on en comptait 73 000 l'année précédente. En 1990, le nombre des personnes touchées par le chômage de longue durée a encore baissé, avant d'augmenter de nouveau à la fin de l'année. En 1990, les jeunes, les femmes d'âge adulte et les hommes d'âge adulte comptaient pour 11 p. 100, 32 p. 100 et 57 p. 100 respectivement des personnes touchées par le chômage de longue durée. Par rapport aux chiffres du début de la décennie précédente, cette distribution témoigne d'un important changement d'orientation du chômage de longue durée, qui affecte maintenant davantage les adultes et moins les jeunes, les hommes adultes surtout.

Toute diminution de la demande de production entraîne une baisse de la demande de main-d'oeuvre, et les chômeurs mettent alors en général plus de temps à trouver un nouvel emploi. Ainsi, il n'est pas rare de constater un allongement de la durée du chômage en période de ralentissement de l'activité économique, puis une diminution de cette durée lorsque la production revient à des niveaux plus normaux. Pourtant, le chômage de

Graphique 1
Chômage de longue durée en pourcentage du chômage total, Age et sexe 1980-1990*



Source: Statistique Canada, Moyennes annuelles de la population active

*Sont exclues les personnes qui n'avaient pas cherché de travail pendant la semaine de référence parce qu'elles devaient commencer un nouvel emploi dans les quatre semaines.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

longue durée a augmenté après la récession de 1981-1982, et malgré des améliorations marquées depuis 1987, il demeure relativement élevé. À la fin de la décennie, la proportion des chômeurs de longue durée était à peu près le double de ce qu'elle était avant la récession et elle semble augmenter de nouveau, ainsi que nous l'indiquons plus haut.

D. Comparaison entre les récessions de 1981-1982 et de 1990-1991: les douze premiers mois

Malgré des débuts (les 12 premiers mois) semblables à de nombreux égards, les récessions de 1981-1982 et de 1990-1991 affichent des différences notables. Par exemple, au cours des 12 premiers mois de la récession de 1981-1982, le fléchissement de l'emploi désaisonnalisé (5,2 p. 100) a été plus de deux fois supérieur à celui qui a été observé en 1990-1991) (2,4 p. 100). En 1981-1982, les pertes d'emplois dans les secteurs des biens et des services étaient respectivement de 12,2 p. 100 et de 1,8 p. 100, alors que pour une période d'égale longueur pendant la récession de 1990-1991, la part des emplois perdus dans le secteur secondaire a été légèrement plus élevée qu'en 1981-1982. Il y a également des différences régionales. Au cours des 12 premiers mois de la récession de 1981-1982, l'emploi désaisonnalisé a baissé respectivement de 3,6, de 5,6 et de 4,5 p. 100 dans les provinces de l'Atlantique, du Centre et de l'Ouest. Les provinces de l'Atlantique et du Centre ont par contre été les seules à enregistrer une baisse de l'emploi (de 1,3 p. 100 et 3,8 p. 100 respectivement) pendant les 12 premiers mois de la dernière récession, alors que l'emploi augmentait de 0,5 p. 100 dans l'Ouest.

Beaucoup moins touchée que la main-d'oeuvre masculine pendant ces deux récessions, la main-d'oeuvre féminine a perdu moins de débouchés au cours des 12 premiers mois de la récession de 1990-1991 (0,7 p. 100) qu'en 1981-1982 (2,4 p. 100). En outre, les emplois perdus par les femmes pendant cette période représentaient 13,4 p. 100 de l'ensemble des emplois disparus, comparativement à 18,8 p. 100 en 1981-1982. Pendant cette période, le fléchissement de l'emploi a continué de frapper démesurément les jeunes, mais cette situation a été beaucoup moins prononcée qu'en 1981-1982. Au début des années 80, les jeunes ont en effet

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

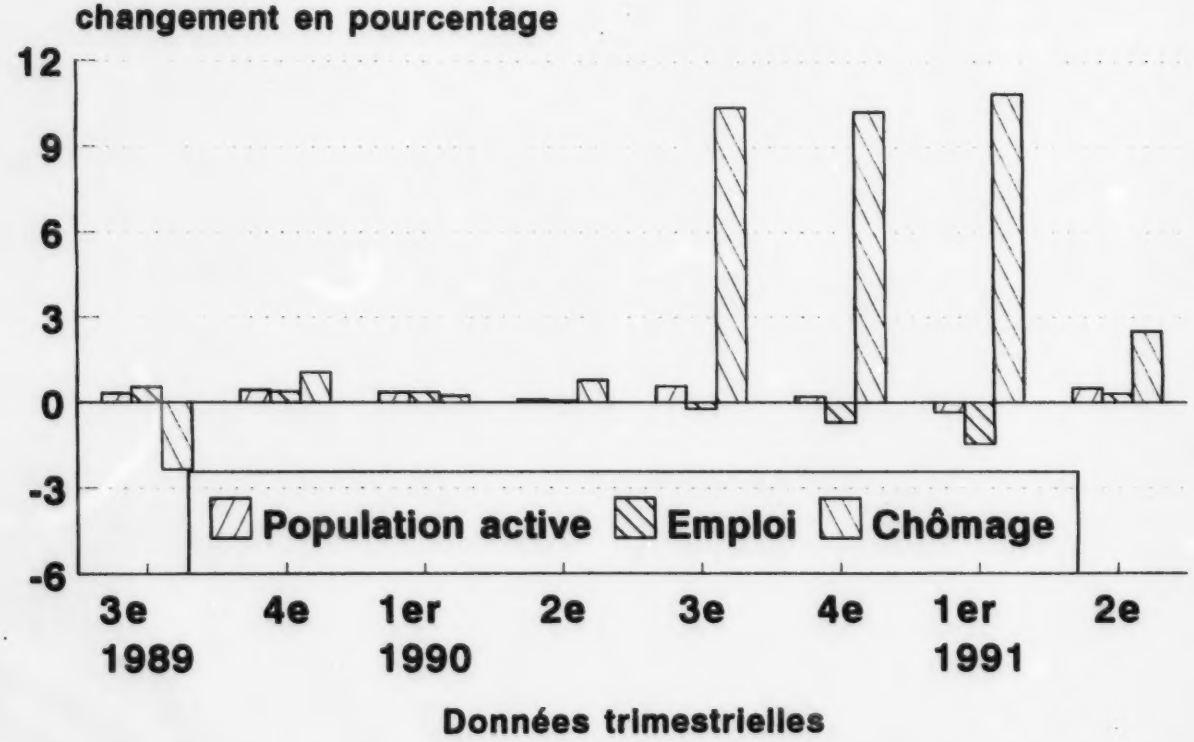
...uyé ... p. 100 de la baisse de l'emploi désaisonnalisé, comparativement à 60 p. 100 en 1990-1991.

L'augmentation du taux désaisonnalisé de chômage au cours des 12 premiers mois de la récession de 1981-1982 était presque entièrement attribuable à la diminution de l'emploi désaisonnalisé, la croissance de l'offre de main-d'oeuvre représentant alors environ 6 p. 100 de l'augmentation du taux de chômage. Par contre, la croissance de la main-d'oeuvre a fait augmenter d'environ 35 p. 100 le taux de chômage pendant les 12 premiers mois de la dernière récession. Bien que toutes les régions aient vu augmenter le taux désaisonnalisé de chômage pendant les 12 premiers mois des deux récessions, cette augmentation a été beaucoup moindre au cours de la récente récession. La situation de l'Ouest canadien est particulièrement notable à cet égard puisque l'augmentation du chômage au début de la récente récession équivalait à moins de la moitié de celle observée au cours de la récession précédente. De plus, compte tenu du fait que cette région a continué à afficher une augmentation nette de l'emploi au cours des 12 premiers mois de la récente récession, il n'est pas étonnant que son taux de chômage n'ait augmenté que de 1,9 point au cours de cette période, alors que l'augmentation avait été plus de deux fois et demie supérieure en 1981-1982. Si une différence entre les taux désaisonnalisés de chômage des hommes et des femmes (mesurée d'après l'écart entre les taux de chômage des hommes et des femmes) est apparue après les douze premiers mois des récessions de 1981-1982 et de 1990-1991, ce qui indiquait un taux de chômage supérieur, chez les hommes cette différence a été plus prononcée au cours de la récente récession. Enfin, l'augmentation des taux de chômage des jeunes et des adultes a été à peu près la même pendant les douze premiers mois de la récession de 1990-1991, contrairement à ce qui s'est produit en 1981-1982, l'augmentation du taux de chômage ayant alors été de deux fois et demie plus forte chez les jeunes que chez les adultes.

E. Examen trimestriel

Ainsi que l'illustre le graphique 2, le marché du travail a continué de se détériorer un peu partout au pays au cours du deuxième trimestre de cette année; le taux désaisonnalisé de chômage a encore progressé, quoique plus lentement qu'avant. Ainsi, le taux désaisonnalisé

Graphique 2
Estimations sur la population active
Changement en pourcentage-les deux sexes



Source: Statistique Canada, CANSIM.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de chômage a augmenté de 2,5 p. 100 (34 000 emplois) depuis le premier trimestre de 1991. Un optimisme prudent n'est cependant pas complètement exclu, étant donné l'augmentation de 0,3 p. 100 de la demande de main-d'oeuvre (38 000 emplois) enregistrée au cours du deuxième trimestre de 1991. Cette augmentation de la demande de main d'oeuvre met fin à la baisse continue observée pendant quatre trimestres consécutifs, laquelle a entraîné une perte totale de 294 000 emplois (2,3 p. 100) depuis le début de la récession. Depuis le premier trimestre de l'an dernier, le taux désaisonnalisé de chômage a augmenté de 38 p. 100 (391 000 emplois perdus). Malgré l'augmentation de l'excédent de main-d'oeuvre, la croissance annuelle moyenne du salaire de base s'est maintenue (principaux règlements): elle était de 6,5 p. 100 et de 5,9 p. 100 aux troisième et quatrième trimestres de 1990, et de 6,2 p. 100 au premier trimestre de 1991. Si le salaires continuent de croître à des taux relativement élevés, il faudra peut-être du temps avant de retrouver les niveaux d'emploi d'avant la récession.

Au cours du deuxième trimestre de 1991, le nombre d'emplois a augmenté uniquement dans les industries de services, le secteur secondaire continuant pour sa part d'enregistrer une baisse de l'emploi désaisonnalisé (0,3 p. 100). Les provinces du Centre ont connu une hausse relative de l'emploi mais la part du lion est allée aux provinces de l'Ouest, ce qui n'a pourtant pas empêché la progression du chômage dans ces deux régions. Toutefois, la région de l'Atlantique a été la plus touchée, avec une augmentation d'environ 5 p. 100 du taux de chômage désaisonnalisé au cours du premier trimestre de 1991.

Le taux de chômage global désaisonnalisé n'a cessé d'augmenter à chaque trimestre depuis le début de la récession, passant de 7,6 p. 100 au premier trimestre de 1990 à 10,3 p. 100 au deuxième trimestre de cette année, soit le taux le plus élevé depuis le deuxième trimestre de 1985. La région de l'Atlantique a subi la plus forte augmentation (0,8 point de pourcentage) du taux de chômage régional pendant le deuxième trimestre de 1991, taux qui a atteint 14,1 p. 100. Dans le centre et l'ouest du Canada, les taux de chômage ont augmenté respectivement de 0,2 point et 0,1 point de pourcentage pour s'établir à 10,6 p. 100 et 8,8 p. 100.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

MESURES PARLEMENTAIRES

Bien que la législation relative au marché du travail n'ait pas dominé le programme parlementaire des années 80, on a néanmoins débattu de certaines questions concernant le marché du travail et on en a fait rapport. Au début de la dernière décennie, un Groupe de travail parlementaire a été constitué pour étudier la question du chômage structurel (le chômage qui résulte d'une mauvaise correspondance de la demande et de l'offre de compétences). Pendant toute la décennie, les efforts déployés pour remédier à ce problème ont été axés sur les politiques agissant sur l'offre de main-d'oeuvre (politiques de formation, par exemple). Ainsi, la Loi nationale sur la formation *a été adoptée en* 1982; elle marquait un grand changement d'orientation par rapport aux politiques de création directe d'emplois sur lesquelles on avait insisté durant la décennie précédente. Le 6 décembre 1984, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a déposé à la Chambre des communes un document de consultation sur la formation; celui-ci a servi de base à un débat autour d'une nouvelle approche du marché du travail - appelée Planification de l'emploi - qui a été annoncée durant la Conférence des premiers ministres sur l'économie en février 1985. Cette nouvelle approche diffère de l'ancienne à bien des égards, mais il importe de signaler que tous les programmes qu'elle comporte, sauf le Programme d'aide à l'innovation liée au marché du travail, combinent formation et expérience de travail.

Pendant cette période, le Parlement a également traité de la question de l'équité au travail. En 1986, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* a été adoptée. Elle s'applique aux employeurs qui relèvent du *Code canadien du travail* et est conçue pour que les personnes appartenant aux groupes désignés (les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles) ne se voient pas refuser un emploi pour des raisons qui n'ont rien à voir avec leur compétence. La loi prévoit un examen parlementaire de la loi en 1991.

En 1985, le ministre des Finances a annoncé un important examen du régime d'assurance-chômage, qu'il a confié à la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage (aussi appelée la Commission Forget) dont les travaux ont commencé le 4 juillet 1985. En dernière analyse, les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

commissaires n'ont pas réussi à s'entendre sur un rapport unanime: le rapport de la majorité recommandait l'adoption d'un régime fondé simplement sur les gains, tandis que le rapport minoritaire contenait un certain nombre de recommandations de changements visant à élargir la portée du régime et à relever le montant des prestations. Le Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration de la Chambre des communes a rejeté la proposition du rapport majoritaire de calculer le montant des prestations en fonction des gains assurables dans les 52 semaines précédentes et de les verser en montants égaux répartis sur une période de 50 semaines (technique dite de "l'annualisation"). Il a plutôt recommandé l'adoption d'un critère d'admissibilité uniforme et le paiement de 50 semaines de prestations régulières, sans égard aux taux de chômage régionaux. Comme aucune des propositions ne faisait l'unanimité, le gouvernement a décidé de ne pas modifier le régime d'assurance-chômage. Toutefois, le gouvernement a changé d'avis et a déposé, le 1er juin 1989, un projet de loi visant à faciliter l'application de sa Stratégie de mise en valeur de la population active (annoncée le 11 avril 1989). Aux termes du projet de loi C-21, 1,3 milliard de dollars seront puisés dans le budget des prestations ordinaires et consacrés à améliorer les programmes destinés aux chômeurs (p. ex., aide à la mobilité et au travail indépendant) et à rajuster le programme en fonction des jugements rendus récemment devant les tribunaux (p. ex., élargir sa portée pour qu'il s'applique aussi aux personnes de 65 ans et plus et offrir des prestations parentales). En outre, employeurs et employés supporteront désormais entièrement le coût du programme.

L'étude d'impact effectuée par le gouvernement indique que, par rapport à la structure du programme d'assurance-chômage qui prévalait avant le 6 janvier 1990, les nouvelles normes d'admissibilité empêcheront quelque 30 000 personnes de recevoir des prestations; 500 000 personnes verront la durée de leurs prestations réduite et 250 000 autres qui quitteront volontairement leur emploi sans justification subiront des pénalités plus sévères. En tout, le gouvernement estime qu'environ 700 000 personnes seront affectées par la nouvelle loi. Malheureusement, l'étude d'impact passe sous silence les avantages du programme proposé. Elle ne

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

contient aucun renseignement sur les effets de la réaffectation elle-même, ou les effets de la formation sur la production et le chômage. Dans la mesure où les fonds accordés à des fins de formation, dans le cadre du programme d'assurance-chômage, permettent aux bénéficiaires d'accroître leur productivité et leurs possibilités d'emploi, la production ira en s'accroissant et le chômage diminuera. Ces améliorations seront renforcées si les changements proposés concernant le droit aux prestations incitent les particuliers à joindre les rangs de la main-d'oeuvre (et il n'y a aucune raison de croire le contraire). Toutefois, ces effets seraient dans une certaine mesure compensés par la proposition visant à financer le programme par une hausse des primes payées par les employés et l'employeur. Cette mesure augmenterait sans aucun doute le coût relatif de la main-d'oeuvre, et cette hausse de coût pourrait avoir des conséquences non négligeables sur les possibilités d'emploi partout au pays, en particulier dans les secteurs de production à main-d'oeuvre nombreuse. Le projet de loi C-21 a reçu la sanction royale le 23 octobre 1990 et la plupart de ses dispositions sont entrées en vigueur le 19 novembre 1990. Pour faciliter la mise en oeuvre de sa Stratégie de mise en valeur de la population active, le gouvernement a créé la Commission candienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre, formée en partie de représentants du secteur privé. La Commission est chargée de surveiller et d'évaluer les programmes de formation, d'établir des normes nationales de formation, de dresser des plans de dépenses pour les projets liés à l'assurance-chômage et de chercher les méthodes les plus rentables pour appliquer des stratégies de formation.

Le 26 février 1991, le ministre des Finances a déposé un budget exigeant une autre augmentation des cotisations d'assurance-chômage en juillet 1991, ainsi qu'une réduction de 100 millions de dollars des dépenses de Planification de l'emploi. Les détails sur les options du programme touchées par cette mesure et les répercussions de cette dernière sur les participants au programme ne sont pas encore disponibles.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CHRONOLOGIE

23 mai 1980 - Un Groupe de travail parlementaire est constitué pour examiner le chômage structurel. Dans son rapport, *Du travail pour demain: les perspectives d'emploi pour les années 80,* le Groupe de travail recommande notamment qu'on augmente la formation en établissement et la formation en cours d'emploi, en particulier l'apprentissage, pour atténuer les pénuries de main-d'oeuvre spécialisée et le chômage persistant.

28 juin 1982 - Le ministre des Finances dépose un budget qui prévoit des dépenses additionnelles de 450 millions de dollars sur deux ans au titre de la création d'emplois.

7 juillet 1982 - La *Loi nationale sur la formation* (projet de loi C-115) reçoit la sanction royale. Cette loi met l'accent sur l'importance de la formation et prévoit des dépenses de 1,1 milliard de dollars pendant le premier exercice complet de son application.

27 octobre 1982 - Dans un exposé économique, le ministre des Finances annonce le Programme de relance de l'aide à l'emploi. Cette mesure prévoit des dépenses additionnelles de 500 millions de dollars au titre de la création d'emplois sur une période de 18 mois commençant l'année suivante.

9 avril 1983 - Dans le budget, le ministre des Finances annonce le Programme spécial de relance. Les dépenses prévues en vertu de ce programme pluriannuel totalisent 4,8 milliards de dollars, la part du lion étant réservée à des projets spéciaux de relance.

28 juin 1985 - Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration fait connaître les détails de la Planification de l'emploi, une nouvelle façon d'aider les travailleurs à régler leurs problèmes sur le marché du travail. La Planification de l'emploi est composée de six programmes: Développement de l'emploi (vise les problèmes de chômage de longue durée); Intégration professionnelle (vise à régler les problèmes des personnes qui ont du mal à entrer sur le marché du travail); Acquisition de compétences (répond aux besoins en compétences des personnes qui sont déjà occupées); Pénuries de main-d'oeuvre spécialisée (répond aux besoins en formation des employeurs qui ont du mal à recruter des travailleurs ayant les compétences requises); Développement des collectivités (répond aux besoins des personnes qui vivent dans des collectivités où le nombre des emplois a considérablement diminué); Aide à l'innova-

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

tion (aide en vue de trouver des moyens innovateurs de résoudre les problèmes du marché du travail).

19 février 1986 - Dépôt au Sénat du rapport du Comité sénatorial spécial sur la jeunesse, intitulé *Jeunesse: un plan d'action*. Le Comité recommande entre autres que l'on se serve davantage du fonds d'assurance-chômage à des fins de création d'emplois.

3 décembre 1986 - Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration dépose le rapport de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage.

19 mars 1987 - Le président du Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration de la Chambre des communes dépose un rapport du Comité portant sur la réforme du régime d'assurance-chômage.

1er décembre 1987 - Le Sous-comité de la formation et de l'emploi du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie dépose son rapport intitulé *En formation, il n'y a que le travail qui vaille*. Il y recommande entre autres l'expansion des programmes d'apprentissage et des programmes coopératifs et propose de stimuler l'emploi au moyen de dépenses au titre de la création directe d'emplois.

12 avril 1988 - Le président du Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration de la Chambre des communes dépose un rapport du Comité portant sur la Planification de l'emploi. Bien que satisfait du programme dans l'ensemble, le Comité recommande certains changements des objectifs, des critères d'admissibilité et des dépenses.

6 octobre 1988 - Le ministre du Travail annonce la création du Programme d'aide pour les travailleurs âgés. Ce programme remplace le Programme de prestations d'adaptation pour les travailleurs âgés et est rétroactif au 1er janvier 1988. Les dernières désignations nationales et régionales effectuées en vertu de l'ancien programme ont été faites en août 1986 et en février 1987 respectivement.

1er juin 1989 - Dépôt à la Chambre des communes du projet de loi C-21, Loi modifiant la *Loi sur l'assurance-chômage* et la *Loi sur le ministère et sur la Commission de l'emploi et de l'immigration*.

29 juin 1989 - Le projet de loi C-8, Loi modifiant la *Loi sur le ministère du Travail*, reçoit la sanction royale, ce qui autorise le gouvernement à effectuer des paiements

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dans le cadre du programme d'adaptation des travailleurs âgés.

23 octobre 1990 - Le projet de loi C-21 reçoit la sanction royale, permettant ainsi au gouvernement de mettre en oeuvre sa Stratégie de mise en valeur de la population active.

26 février 1991 - Dans le cadre de son budget, le ministre des Finances annonce le Plan de contrôle des dépenses du gouvernement, dont une partie exige une réduction de 100 millions de dollars des dépenses de Planification de l'emploi pour 1991-1992 et une augmentation de 24,4 p. 100 des cotisations d'assurance-chômage en juillet 1991.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Conseil économique du Canada. *Une décennie de transition.* Vingt-septième exposé annuel, chapitres 3 et 4, 1990.

Gower, D. "Le marché du travail des années 80: Canada et États-Unis". *L'observateur économique canadien,* août 1988.

Gunderson, M., N. Meltz et S. Ostry (éd.). *Unemployment: International Perspectives.* Publié pour le Centre for Industrial Relations. Toronto, University of Toronto Press, 1987.

Kaliski, S.F. "Why Must Unemployment Remain So High?". *Analyse de politiques,* vol. X, nº 2, juin 1984.

Picot, G. et Ted Wannell. "Perte d'un emploi et adaptation au marché du travail dans l'économie canadienne". *La population active,* mars 1987.

Riddell, W.C. (coordonnateur de la recherche). *Le travail et le salaire: le marché du travail au Canada.* Volume 17 des études commandées par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1986.